

福祉サービス利用者支援における 苦情解決システムと「第三者」の機能

高 山 由美子

．福祉サービス選択の時代における福祉サービス利用者支援

1．福祉サービス利用者支援システムの必要性と枠組みの提示

介護保険制度及び支援費制度等，契約に基づいた新たな福祉サービス利用システムの導入をふまえ，福祉サービスの適切な利用を促進するシステムの必要性が明らかとなった。

それは，2000年に社会福祉事業法の大幅改正となった社会福祉法において，それまで法的に明確にされていなかった事項が「福祉サービスの適切な利用」（第8章）として明記されたことによって具体化された。その概要は下記のとおりである。

第75条 情報の提供

第76条 利用契約の申し込み時の説明

第77条 利用契約の成立時の書面の交付

第78条 福祉サービスの質の向上のための措置等(福祉サービス評価の導入)

第80，81条 福祉サービス利用援助事業等について

第82条～86条 社会福祉事業の経営者，運営適正化委員会及び都道府県レベルまでの苦情解決等について

前述のとおり，社会福祉事業法から社会福祉法への改正作業は，介護保険制

度や支援費制度など，新たな福祉サービスの利用システムの導入が前提とされており，これに対応できる利用者支援の仕組みの導入は法改正の大きな柱のひとつでもあったため，これらが明文化されていることは当然のことではある。また，民法の改正や任意後見契約に関する法律の制定により，新たな成年後見制度が構築されたことなどによっても，自己決定による選択・契約という手続きによる利用支援として活用できる制度は強化され，これまでには存在しなかった利用者支援システムとして一定の枠組みが提示できるようになったといえよう。

2．福祉サービス利用者支援の多面性

では，社会福祉法第8章に明記された事項等をはじめとする，新たな利用者支援システムが真に利用者を支援する仕組みとして機能するためには，どのような視点が必要であろうか。それぞれに利用者支援の仕組みとして十分に機能させることはもとより，各々の仕組みを個別に活用したり，導入したりするだけではなく，複数ある利用者支援の仕組みをも視野に入れ，利用者支援には「多面性」があることに着目することが求められている。それは，いかに優れた仕組みであっても，単一の仕組みによって，利用者支援の体制が万全となることはないからである。

たとえば福祉サービスの利用にあたって，適正な契約締結がなされたとしても適切なサービス提供が確約されているとはいえない。また，適切なサービス提供がなされなかった場合，福祉サービスを提供する事業者が苦情解決システムがあるからといって，その活用によって問題解決を担保しているとはいえないということである。つまり，福祉サービスの利用というプロセスを適切に支援する仕組みが，適時・適切に活用されることが必要であり，それが利用者支援における多面性の意義でもある。

既存の制度等を利用者支援の仕組みの多面性という視点から，支援の立場や支援していく側面の相違によって整理すると，利用者本人の意思に基づく支援，福祉サービス提供者としての責務を遂行することによる支援，行政権

限の関与による支援，「第三者」の関与による支援，の四側面となる。具体的な制度・事業等をこの四側面の視点から整理すると下記のとおりとなる。

利用者本人の意思に基づく支援

- ・ 成年後見制度
- ・ 福祉サービス利用援助事業

福祉サービス提供者としての責務を遂行することによる支援

- ・ 情報提供，情報公開
- ・ 契約の適正化
- ・ 自己評価等の活用によるサービスの質の管理
- ・ 福祉サービス第三者評価の導入
- ・ 苦情解決システムの導入

行政権限の関与による支援

- ・ サービスの運営基準・指定基準の設定
- ・ 監査指導

「第三者」の関与による支援

- ・ 福祉サービス第三者評価
- ・ 苦情解決システムにおける第三者委員制度
- ・ オンブズマン等の導入

これらは相互に関連するシステムとして，有機的連携が図られることによって利用者支援システムとして機能することが期待される。

・ 福祉サービス利用者支援における「第三者」の意義と可能性

1．福祉サービス利用者支援における「第三者」への期待

上記のとおり，個々の制度等は並列に存在させるのではなく，それぞれに支援の立場を異にしていることを明確にすることによって，それぞれの仕組みの意義と可能性を再考していくことができるものと思われる。ここでは特に「第三者」の関与による支援に着目したい。

第三者の関与によって機能するという共通点をもつ仕組みとしては、第三者評価、苦情解決システム、オンブズマン制度等があげられる。

これまでの措置制度を中心とした福祉サービスの利用システムにおける福祉サービスの利用は、措置権者である行政庁、措置の受託者である社会福祉施設等の事業者、そして利用者によって完結するものであった。利用者には措置の決定に従う以外にサービスを利用できる途がないという意味では、サービスの利用開始は措置権者と受託者とで完結し、利用者はその反射的利益の受け手であった。このように措置権者の決定という一方向に働く絶大な権限によってのみ福祉サービスの利用が開始されるシステムにおいては、上記以外の「第三者」が関与する余地はなかった。措置制度がその必要性を顕在化させない構造にあったと評することもできよう。

しかし今日の福祉サービス利用においては、利用者保護や利用者支援という視点なくして、利用者のもつ福祉サービスを利用する権利を十分に保障していくことは困難となっている。特に判断能力が十分ではないとされる意思表示の困難な利用者にとっては、一層その権利が侵害される可能性が想定される。

利用者の権利擁護という点からも利用者支援システムは不可欠であるし、これを重層的、多面的に機能させるためには、「第三者」という新たな存在をシステムに積極的に位置づけていくことの意義は大きい。それは、福祉サービスの展開を密室化させずに、その透明性、社会性を確保するためにも、また利用者支援そのものを、新たな福祉サービスのひとつとして位置づけていくためにも第三者の存在は意味あるものと考えられるからである。

2．福祉サービス利用者支援における「第三者」の意味

- 苦情解決システムを中心に -

「第三者」とは、一般に当事者以外の立場を示し、これに「公平な立場にある人」という意味が付加されることがある。⁽¹⁾ この「公平な立場にある人」という意味がその根拠となって、利用者支援の仕組みとしての「福祉サービスの第三者評価」「苦情解決制度」「オンブズマン制度」等においては、そこに関与する

第三者には「公平」「公正」「中立」が求められるといわれるのであろう。実際、各種苦情解決制度やオンブズマン制度等の実施要綱、運営要綱等には、第三者委員の立場として「公平」「公正」「中立」であることが明記されている場合が多い。

苦情解決システムは、社会福祉法第82条を根拠法とし、多くの苦情解決システムの具体的な運用は、「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」(2000年6月)(以下、指針という)に則って行われている。

苦情解決システムとは、福祉サービス事業者の施設長または理事長等を苦情解決責任者とし、その下に苦情を受け付ける窓口として苦情解決担当者(当該事業所の職員)を設置し、常時利用者からの苦情に対応できるための仕組みの体系である。そこには、社会性と客観性を確保するという視点から、事業の経営責任者によって選任される第三者委員が設置されており、その職務は、苦情内容の報告聴取、苦情内容の報告を受けた旨の申出人への通知、利用者からの苦情の直接受付、苦情申出人苦情解決責任者との話し合いへの立ち会い、助言等とされている。

指針では、第三者委員の要件として、「苦情解決を円滑・円満に図ることができる者であること」「世間からの信頼性を有する者であること」の2点があげられており、ここでは、「公平」「公正」「中立」等、ということには触れられていない。しかし、第三者委員の人数に関する記述において、「中立・公正性の確保のため、複数であることが望ましい」とあり、また報酬に関する記述においては、「中立性の確保のため、実費弁償を除きできる限り無報酬とすることが望ましい」とある(下線筆者)。このことから第三者委員には、中立・公正を全うすることが期待されていると解される。

しかし、一方で以下のような記述のガイドライン等も存在している。大阪社会福祉研修センター編集による『福祉サービスにおける第三者委員苦情解決ハンドブック』(中央法規出版、2001年)や東京都社会福祉協議会編集による『福祉サービス事業者のための苦情解決ガイドライン』(東京都社会福祉協議会、

2001年)では、「権利擁護的な役割を担う第三者委員」「利用者の立場による代弁」「利用者の権利擁護、利益保護を優先」という表現で第三者委員の役割を表現している。

また、横浜市では、「苦情解決制度及び第三者委員制度の概要」⁽²⁾において、苦情対応の基本原則の第一番目に「利用者の立場に立つ」をあげ、「第三者委員は事業者から選任されているという側面と、利用者の立場に立つことが期待されているという2重の側面があるが、利用者と事業者は完全に対等な関係となっていないことがあることから、第三者委員は利用者の立場にたち、利用者を代弁することが求められる」「利用者は、必ずしも自分が望んでいることを相手に適切に伝えられる人ばかりとは限らない。利用者と話をしていく中で、利用者が望んでいることを汲み取り、それを利用者 に代わって事業者へ伝えていくことが必要である」(下線筆者)と明記している。

これらの表現から、第三者委員は単に「公平」「公正」「中立」な立場であるということではなく、利用者の立場からは、利用者のおかれている状況を十分に理解し、利用者の代弁者となり、利用者の支援につながる役割が期待され、またそのように機能することが求められているといえよう。ここに、利用者支援システムにおける「第三者」のあり方について整理の必要性が存すると思われる。

多くの場合、苦情解決システムにおいて「公正」「公平」「中立」な立場が求められているようであるが、どの場合も「裁判官的役割」が求められているのではないということである。つまり、利用者から申し立てのある苦情に関して、ことの善悪を判断したり、利用者と提供者のどちらに非があるかの審判を下すことが目的ではないということである。苦情解決システムの目的は、指針にもあるよう、第一に「福祉サービスに対する利用者の満足感を高めることや早急な虐待防止対策が講じられ、利用者個人の権利を擁護するとともに、利用者が福祉サービスを適切に利用することができるよう支援する」(下線筆者)ことである。苦情解決システムの目的が指針によってこのように示されているのであれば、この目的を達成しうる機能を第三者委員の機能とすべきである。

そのためには、「立場」と「機能」を混同させない視点が必要であると考ええる。福祉サービス利用支援における「第三者」とは、サービスの利用者でも提供者でもないという意味において、「当事者ではない」という立場を示したものである。そこに一般的に「第三者」と同義語のようにされる「公正」「公平」「中立」に働く機能を全くイコールとすることが、本来の苦情解決システムの目的達成に寄与することになるのかということである。

措置制度を前提としていた従来の福祉サービス利用システムにおいては、福祉サービスに対する苦情の存在さえも肯定され得なかったことをふまえるならば、苦情はあって当然のことと肯定し、利用者がその申し立て及び解決に向けた支援を求めることは、利用者の有する権利であることをまず利用者自身に伝えていくことが重要である。そのためにも、苦情に耳を傾ける第三者委員が、「真に利用者の立場や状況を理解する権利擁護的な役割を担う第三者」「利用者の立場による代弁者となりうる第三者」「利用者の利益保護を優先できる第三者」として機能することが利用者支援に関して苦情解決システムに求められる「第三者」としての機能なのではないのだろうか。

しかし、社会福祉法において明記された苦情解決システムでありながら、いまだ導入していない事業者があることも事実であり、また導入をしていてもそれが十分に機能しているとはいえない現状もある。次節では、筆者が第三者委員を務める社会福祉施設の立地する自治体を例にその現状をとらえていきたい。

・ 苦情解決システムと第三者委員の現状と課題

1. 苦情解決システムと第三者委員の現状

ここでは、人口350万人規模の政令市内における社会福祉施設と当該施設の第三者委員を対象とした苦情解決システム及び第三者委員の活動状況に関する調査結果に注目したい。⁽³⁾ 調査概要は以下のとおりである。

(1) 社会福祉施設への調査概要

調査実施時期：2002年11月及び2003年2月

調査対象施設：同市内の保護施設，児童施設，保育所，障害児・者施設，高齢者施設

対象施設数：441

回答施設数：407

回収率：90.9%

第三者委員の設置状況：設置済み，設置予定 = 88.2%

設置予定なし = 11.8%

第三者委員の訪問頻度：1か月に1回程度 = 17.8%

3か月に1回程度 = 30%

6か月に1回程度 = 24.2%

訪問なし = 22.6%

(2) 第三者委員への調査概要

調査実施時期：2003年2月

調査対象：同市内の保護施設，児童施設，保育所，障害児・者施設，
高齢者施設を担当する第三者委員（設置施設を窓口として
調査を実施）

対象施設数：336

回答数：279

回収率：83%

第三者委員の訪問頻度：1か月に1回程度 = 26.9%

3か月に1回程度 = 25.1%

6か月に1回程度 = 19.4%

訪問なし = 20.8%

苦情・相談受付の有無：ある = 15.1%

ない = 83.9%

この調査は，自治体が実施したことも影響してか，ともに高い回収率となっている。

社会福祉施設を対象とした調査における，第三者委員の設置状況に注目した

い。設置済みと設置予定をあわせて88.2%となっている一方で、今後も設置予定なしが11%強となっている。その理由をみると、「施設が依頼した第三者委員が公平でありうるか疑問なので、依頼する予定はない」や「朝晩保護者が送迎して顔を合わせる保育所の場合、この制度は大げさだ」があげられている。

また、訪問頻度に着目すると、両調査とも、第三者委員を設置しているにもかかわらず、訪問なしが20%を超えている。

さらに注目しなければならない結果は、第三者委員の苦情・相談の受付の有無についてである。苦情相談の受付について、全く無いと回答している第三者委員が80%を超え、あると回答した第三者委員は15%であった。

苦情・相談を受け付けた割合をもってのみ、苦情解決がシステムとして機能しているかどうかを判断することはできないが、先の訪問頻度からみて、訪問が十分になされてない中で、利用者は苦情を申し出ようにも申し出る機会すら無いと言わざるをえない。

また、第三者委員のうち、わずか15%しか苦情対応の経験がないとすれば、利用者の声に耳を傾けて苦情解決にあたる第三者委員としての質の向上を期待していくことも困難な状況が予測される。

このような現状からは、社会福祉施設においては、苦情解決システムの導入に伴って第三者委員についても形式上導入したにとどまり、利用者支援として機能する仕組みとしての展開が図られている、あるいは図られる可能性がある、とは言い難い現実の一端を見なければならない。

2．機能する苦情解決システムに向けた課題

この苦情解決システムはサービス提供者である事業所の経営者、あるいは苦情解決責任者（主に施設長）の判断で導入される仕組みであるだけに、その立場にあるものの価値観がその機能に反映されるともいえる。形式的導入でよしとすれば、その範囲の仕組みでしか機能しないのである。

苦情解決システムを、本来の利用者支援の仕組みとして機能させるためには、まずもって、これが利用者支援の仕組みであることを事業者と第三者委員自身

が認識しなければならない。そのためにも、新しい時代の福祉サービス利用における利用者支援という枠組みのなかで、苦情解決システムをとらえる視点を涵養し、制度実施上位置づけられている苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員はもとより、事業者に属する全職員を対象として、このシステムの意義と機能の周知を目的とした研修も一層必要となつてこよう。

真に利用者支援として機能する苦情解決システムは、サービスの質の向上にも寄与するという意味では事業者にとっても益となること、さらにそれは苦情解決システム自体が事業者が利用者に提供できる第二、第三のサービスになりうるのだということを事業者が積極的に受けとめられるように事業者を支援することも必要である。

・福祉サービス利用者支援における「第三者」の展望

1．福祉サービス利用者支援の意義の再考

前節は一自治体の状況を例にみたものであるため、これをもって苦情解決システムの全状況を語るわけにはいかない。しかし福祉サービス利用者支援としての苦情解決、及びそこにおける第三者委員の立場や機能を十分に議論できる土壤ができあがっていない状況があることは認識しなければならない。しかしあらためて、福祉サービス利用者支援という新たな支援システムが構築されようとしたこと、またその重要な担い手として、これまで関与する余地のなかった当事者以外の「第三者」がシステム上位置づけられたことの意義は評価する必要がある。

措置制度下にあつて、当事者以外の目にサービスが触れることのなかった時代を長く経験してきた福祉サービス提供者の側には、福祉サービスが第三者の目に触れ、評価されるということ避けたいという心理は、今なお強く働いている。しかし、社会福祉法が制定され、早4年が経過しようとしている。障害者福祉サービスにおいて支援費制度が導入されて1年である。その実施状況においては多くの面で検証を必要としているが、利用者の選択・契約を前提とし

た福祉サービス利用が普遍化の道をたどりはじめていることは確かである。

この現実をふまえるならば、あらためて契約の適正化、福祉サービスの自己評価や第三者評価、苦情解決システム、オンブズマン制度、成年後見制度等のもつ利用者支援の意義をまさに利用者の視点から再考する必要がある。

2．苦情解決システムにおける「第三者」機能への期待

福祉サービスの利用において、「第三者」が関与することの意義を積極的にとらえ、特に苦情解決システムにおける「第三者」の機能を再度整理したい。

福祉サービス利用者支援の担い手としての「第三者」は、立場としては「第三者」を貫く者でありながら、その機能としてはあくまでも利用者の立場を支援する働きを期待したい。それは、前述のとおり、苦情解決システムのねらいとも合致するからでもある。しかし、何よりも、福祉サービスの利用者と提供者の非対称性が厳然と存在するという現実への対応として、その必要性を強く実感するからである。

福祉サービス利用者と提供者との「対等な関係の確立」が社会福祉基礎構造改革の大きな柱のひとつであった。そのための福祉サービスの選択利用の実現であり、契約システムの導入である。しかし、それだけで両者の関係が対等になることはありえない。

また、利用者支援の仕組みすべてが機能したとしても、それでようやく利用者は提供者との対等な関係の確立に向けたスタートラインに立てたにすぎないのである。苦情解決がその支援の一つであるならば、そこに一定の役割を担う「第三者」もまた、利用者の立場での代弁者、権利擁護の担い手として機能することによって、利用者支援としてこのシステムを機能させることに寄与できると考えるからである。

さらに、今後苦情解決システムを真に機能させていくためには、導入している事業者等において現状を分析し、事例を明らかにしていく必要もある。具体的には、利用者及び職員へのアンケート調査の実施やその結果にもとづくシステムの機能や定着のためのプランの策定とその実施計画の提起などが必要とな

ろう。これらは、本来苦情解決システムにおける第三者委員の役割とはいええない。しかし、利害関係にはない、まさに当事者ではない「第三者」であるからこそ、このような機能の担い手としての可能性を自覚していくことが必要ではないだろうか。

そもそも、この苦情解決システムにおける第三者は、指針の上では、事業者の責任において選任されることになっているため、事実上事業所の責任者（多くの場合は施設長等）から委嘱されている。第三者とはいいいながら、その独立性が確保されているわけではない。先に紹介した調査において、苦情解決システムにおける第三者委員を設置しない理由として「施設が依頼した第三者委員が公平でありうるか疑問」とがあげられていることは、ある面において真実である。

そのため、第三者委員は事業者から委嘱された際に与えられた本来の職務以上のことは期待されていないし、第三者委員自身も自らの役割をそのように自覚することはほとんどないと思われる。しかし、単に指針通りの活動では、真に機能する利用者支援の促進は期待できない。

社会福祉法上にこの苦情解決システムの導入が明記される以前から、各地において活動が展開されているオンブズマンの活動がある。それぞれにその運営方法には相違があろうが、NPO 法人湘南ふくしネットワークオンブズマン（2001年設立）のように、事業者がオンブズマンと契約をするという方式によって、オンブズマンの独立性を確保し、徹底して利用者の立場から権利擁護を推進する地域ネットワーク型の活動がいくつか展開されている。⁽⁴⁾ 指針は、このような独自の苦情解決システムを排除してはいけぬ。⁽⁵⁾ つまり、指針以外の工夫された苦情解決システムがあってもいいのである。

苦情解決システムにおける第三者委員がこのような先駆的活動に学び、事業者である苦情解決責任者の理解を得られるプロセスを踏みつつ、苦情解決システムの新たな展開を具体的に模索し、機能する苦情解決システムのあり方を利用者に具体的に提示していく時期に来ているのではないだろうか。

注

- (1) 梅棹忠夫他監修『日本語大辞典』講談社，1989年。
- (2) 横浜市福祉局『苦情解決のための第三者委員活動報告書』，横浜市福祉局企画課，平成15年4月。
- (3) 同上
- (4) 神奈川県内においては，湘南ふくしネットワークオンブズマンの運営方式を踏襲するかたちで，横浜ふくしネットワーク，厚木地区オンブズマンネットワーク，県央東地区オンブズパーソンネットワークが，また徳島県，愛知県，沖縄県などにおいても同様の方式による活動が展開されている。
- (5) 「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」において「当該指針については，地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として通知するものです」とされているように，指針の内容はあくまでも「助言」であり，運営や運用の工夫は認められているものと解される。

参考文献

- 大阪府社会福祉研修センター編『福祉サービスにおける第三者委員苦情解決ハンドブック』，中央法規出版，2001年。
- 東京都社会福祉協議会編『福祉サービス事業者のための苦情解決ガイドライン』東京都社会福祉協議会，2001年。
- 全国社会福祉協議会編『利用者の声をサービスの質の向上につなげるために - サービスの質の向上に向けた苦情解決事例等の活用方策に関する調査・研究委員会報告書 - 』，全国社会福祉協議会，平成15年3月。
- 権利擁護研究会編『ソーシャルワークと権利擁護 - “ 契約 ” 時代の利用者支援を考える - 』，中央法規出版，2001年
- 高山直樹，川村隆彦，大石剛一郎編『福祉キーワードシリーズ 権利擁護』，中央法規出版，2002年。
- 児玉勇二，池田直樹編著『障害のある人の人権状況と権利擁護』，明石書店，2003年。